

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: RAP-06/2019

ACTOR: JULIO CÉSAR NAVARRO TORRES

AUTORIDAD RESPONSABLE: CONSEJO ESTATAL DEL INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE: JACQUES ADRIÁN JÁCQUEZ FLORES

SECRETARIOS: ROBERTO DOMÍNGUEZ CASTILLO, URIEL ERNESTO JAVIER HINOJOS AVILÉS

COLABORÓ: RUBÉN ENRIQUE LOZOYA GUERRA

Chihuahua, Chihuahua, a nueve de abril de dos mil diecinueve.

Sentencia definitiva que **confirma** la “RESOLUCIÓN IEE/CE09/2019 APROBADA POR EL CONSEJO ESTATAL DEL INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL DE CHIHUAHUA, EN LA CUAL SE DECLARA IMPROCEDENTE EL AVISO DE INTENCIÓN PARA CONSTITUIR UN PARTIDO POLÍTICO LOCAL”; en términos de la presente ejecutoria.

Glosario

<i>Consejo Estatal</i>	Consejo Estatal del Instituto Estatal Electoral
<i>Constitución Federal</i>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
<i>Instituto</i>	Instituto Estatal Electoral
<i>Ley</i>	Ley Electoral del Estado de Chihuahua
<i>Ley de Partidos</i>	Ley General de Partidos Políticos
<i>Lineamientos:</i>	Lineamientos para la Constitución y Registro de Partidos Políticos Estatales
<i>RAP:</i>	Recurso de Apelación

Resolución:	Resolución IEE/CE09/2019 aprobada por el Consejo Estatal del Instituto Estatal Electoral de Chihuahua, en la cual se declara improcedente el aviso de intención para constituir un partido político local
Suprema Corte:	Suprema Corte de Justicia de la Nación
Tribunal:	Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua

Del medio de impugnación y demás constancias que obran en el expediente en que se actúa, se advierten hechos relevantes y consideraciones que se describen a continuación.¹

1. ANTECEDENTES

1.1 Manifestación de intención. El treinta y uno de enero, la parte actora presentó ante el *Instituto* la manifestación de intención con el propósito de obtener el registro del partido político estatal “Juntos Podemos”.

1.2 Acuerdo impugnado. El veintiocho de febrero, el *Consejo Estatal* aprobó la *Resolución*, por la cual se declaró improcedente el aviso de intención presentado por el actor, misma que fue publicado en los estrados del *Instituto* el primero de marzo.

1.3 Presentación del RAP. El ocho de marzo, a través de su representante legal, la agrupación “Juntos Podemos” presentó *RAP* en contra de la *Resolución*, misma que fue publicada en los estrados del *Instituto* el once de marzo.

1.4 Informe circunstanciado. El diecinueve de marzo, el Consejero Presidente del *Instituto*, envió informe circunstanciado a este *Tribunal*.

¹ Las fechas que se mencionan a continuación son de dos mil diecinueve, salvo mención de diferente anualidad.

1.5 Forma, registra y turna. El veinte de marzo, se ordenó formar, registrar y turnar por razón de orden alfabético al magistrado Jacques Adrián Jácquez Flores el expediente identificado con la clave RAP-06/2019.

1.6 Acuerdo de admisión. El veintiocho de marzo, el Magistrado Instructor dictó acuerdo en el cual se tuvo por recibido el expediente, y se admitió el presente *RAP*.

1.7 Acuerdo de cierre, circula y convoca. El cinco de abril, el Magistrado Instructor acordó cerrar instrucción, circular el proyecto de cuenta y se solicitó convocar a sesión pública de Pleno de este *Tribunal*.

2. COMPETENCIA

Este *Tribunal* es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, por tratarse de un *RAP*, interpuesto por una agrupación de ciudadanos, a través de su representante legal en contra de una resolución del *Consejo Estatal* misma que a su dicho le causa un perjuicio a la parte actora; lo anterior de conformidad con lo establecido en los artículos 358, numeral 1, inciso c) y 359 de la *Ley*.

3. REQUISITOS DE PROCEDENCIA

3.1 Forma. El escrito de impugnación cumple con los requisitos establecidos por el artículo 308, numeral 1, de la *Ley*; en virtud de que fue presentado por escrito; señalando domicilio para oír y recibir notificaciones; identificando el acto reclamado; mencionando la autoridad responsable, los hechos, agravios y preceptos presuntamente violados; se ofrecieron y aportaron pruebas; así como también hizo constar el nombre y la firma autógrafa del promovente.

3.2 Oportunidad. El acto impugnado fue resuelto por el *Consejo Estatal* el veintiocho de febrero, sin embargo, fue notificado a la parte actora el día cuatro de marzo, causando efecto la notificación al día

siguiente, por lo tanto se cumple el requisito de oportunidad, dado que el *RAP* fue presentado ante el *Instituto* el día ocho de marzo, dentro de los cuatro días que se tienen para interponer el *RAP*, de conformidad con lo señalado en el artículo 307, numeral 1, de la *Ley*.

3.3 Legitimación. El presente *RAP* fue interpuesto por Julio César Navarro Torres, en su doble carácter de ciudadano chihuahuense y representante legal de la organización de ciudadanos “Juntos Podemos”, esto, al acreditarse por medio de una acta de asamblea de la agrupación de ciudadanos que se denominan “Juntos Podemos” de dos de enero, en la cual de manera unánime los miembros que conforman la agrupación en mención designaron a Julio César Navarro Torres como representante legal para que actúe en nombre y representación de la agrupación “Juntos Podemos”.

En efecto, de las dos actas de asambleas de la organización “Juntos Podemos”, como se mencionó en el párrafo anterior, la llevada a cabo el dos de enero, se advierte en el acuerdo No. 3 el nombramiento de Julio César Navarro Torres como representante legal para que actúe en representación de la agrupación ciudadana “Juntos Podemos”. Dichas actas de asambleas fueron protocolizadas ante la Notaria Pública Número 2 del Distrito Judicial Hidalgo del Parral, Chihuahua, Lic. Rosalinda Ramos Ríos mediante la declaración del señor César Eduardo Díaz Villar en su carácter de Delegado Especial de ambas asambleas y la exhibición de las actas de referencia.

Lo anterior, de conformidad con los artículos 317, numeral 5 y 360, numeral 2 de la *Ley*.

3.4 Interés jurídico. Se cumple con esta exigencia, en virtud de que en el presente caso a la parte actora le asiste el derecho para reclamar algún acto violatorio en su perjuicio, en el caso en particular es dicha agrupación de ciudadanos “Juntos Podemos” los que formularon la manifestación de intención de crear un nuevo partido político local.

3.5 Definitividad. Este requisito se ve colmado, debido a que la *Resolución* es un acto definitivo.

4. SISTEMATIZACIÓN DE AGRAVIOS Y PRECISIÓN DE LA CONTROVERSIA

4.1 Síntesis de agravios

Del análisis del medio de impugnación de la agrupación de ciudadanos “Juntos Podemos” se advierte la existencia de los agravios siguientes:²

- a) La *Resolución* viola el principio de legalidad electoral en perjuicio de la agrupación ciudadana “Juntos Podemos”; pues, el *Consejo Estatal* fundamentó y motivó la *Resolución* de forma indebida, aplicando normatividad reglamentaria (*Lineamientos*) que fue derogada por la *Ley de Partidos*.

- b) La *Resolución* es violatoria de los derechos humanos de participación política, ser votado y acceso a la función pública de los ciudadanos que conforman la agrupación “Juntos Podemos”. Toda vez que, se negó la oportunidad de realizar los trámites para la constitución y registro de un nuevo partido político local, realizando para esto una interpretación de manera restrictiva lo dispuesto en el artículo 11, numeral 1 de la *Ley de Partidos*.

Lo anterior, sin que genere perjuicio alguno al promovente, de conformidad con lo establecido en la tesis de jurisprudencia 4/2000 de rubro: “**AGRAVIOS. SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO NO CAUSA LESIÓN.**”³

4.2. Controversia planteada

²CONTRADICCIÓN DE TESIS 50/2010 de rubro: **CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PARA CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO ES INNECERARIA SU TRANSCRIPCIÓN.** Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXXI, mayo de 2010, página 830.

³ Jurisprudencia 4/2000. Partido Revolucionario Institucional y otro vs. Sala de Segunda Instancia del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo. Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, páginas 5 y 6.

Al respecto, este *Tribunal* considera que las controversias planteadas por el actor consisten en determinar sí:

1. ¿El *Consejo Estatal*, indebidamente, aplicó legislación que no es vigente?
2. ¿El *Consejo Estatal*, indebidamente, fundó y motivo el acto impugnado?
3. ¿La indebida fundamentación y motivación violó el principio de legalidad?
4. ¿Se deben homologar los plazos federales y locales para la creación de un nuevo partido político?
5. ¿Se debe inaplicar en el caso en concreto, lo dispuesto en el artículo 11, numeral 1 de la *Ley de Partidos*?
6. ¿El *Consejo Estatal*, al emitir la *Resolución*, violó los derechos de participación política, ser votado y acceso a la función pública?
7. ¿Se cumplió con el plazo y procedimiento para la constitución y registro de la agrupación “Juntos Podemos” como nuevo partido?

5. ESTUDIO DE FONDO

5.1 El *Consejo Estatal* de forma indebida fundamentó el acto impugnado pero la motivación sí fue la correcta

En consideración de este órgano jurisdiccional, el agravio expuesto por el actor se considera como **PARCIALMENTE FUNDADO**, pero insuficiente para revocar el acto impugnado; esto, toda vez que si bien es cierto que, el *Consejo Estatal* no fundó de manera debida la *Resolución*; también lo es que, el contenido normativo en el cual se basa la motivación del acto impugnado es suficiente y congruente con la determinación optada por el *Instituto*.

Para arribar a tal consideración, primeramente, es preciso señalar que el artículo 16 de la *Constitución Federal*, consagra la garantía de legalidad, por la cual se establece que todo acto de autoridad debe

encontrarse debidamente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero la obligación de la autoridad de citar los preceptos legales, sustantivos y adjetivos, en que se apoye la determinación adoptada; y por lo segundo, que exprese una serie de razonamientos lógico-jurídicos sobre el por qué consideró que el caso concreto se ajusta a la hipótesis normativa.

De acuerdo a las premisas señaladas, la demandante manifiesta que el *Consejo Estatal*, para llegar a la determinación del acto impugnado, indebidamente, aplicó la disposición normativa prevista en el artículo 13 de los *Lineamientos*, que a la letra dispone:

La Organización que pretenda constituirse como Partido Político Estatal, deberá presentar escrito de información al Instituto, en el cual manifieste su intención de iniciar el procedimiento tendiente a cumplir con los requisitos previos que señala la Ley y el presente Lineamiento.

Expresando que tal hecho conllevó una violación al principio de legalidad, debido a que la fundamentación y motivación legal utilizada no resulta aplicable al caso concreto, toda vez que la disposición normativa no es vigente, debido a que los *Lineamientos* fueron derogados por la *Ley de Partidos* al momento de su expedición.

Al respecto, como así bien lo señala la demandante, el dos de febrero del año dos mil once, el otrora Consejo General del *Instituto* aprobó los *Lineamientos*, mismos que a partir de esa fecha fueron aplicables para los posibles casos de registro de partidos políticos locales.

Asimismo, el quince de mayo de dos mil catorce, el Congreso de la Unión aprobó la *Ley de Partidos*, por la cual, entre otras cuestiones, se establecieron las reglas para la constitución de partidos políticos tanto nacionales como locales.⁴ En dicha ley general, en su artículo 9º transitorio, se estableció expresamente que la *Ley de Partidos* derogaba todas las disposiciones que se opusieran a dicha ley general.

⁴ De acuerdo a lo establecido en el artículo 1, de la *Ley de Partidos*.

Ante este panorama, es necesario señalar que, si bien es cierto que la *Ley de Partidos*, de acuerdo a su contenido y jerarquía general, deroga toda disposición normativa que prevea reglas u ordenamientos relativas a la constitución o registro de los partidos políticos; no menos cierto es que, para tal derogación, el ordenamiento normativo que establezca reglas sobre el registro de un partido político debe ser contrario a lo dispuesto o previsto por la *Ley de Partidos*.

En efecto, la *Ley de Partidos* —por su naturaleza legislativa— de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 133 de la *Constitución Federal*, es parte de la Ley Suprema de toda la Unión, es decir, es un ordenamiento de aplicación general en todo el país, cuyo contenido legal es de observancia obligatoria para todas las autoridades electorales.

Esta ley general tiene por objeto regular las disposiciones constitucionales aplicables a los partidos políticos nacionales y locales, así como distribuir competencias entre la Federación y las entidades federativas, en todo lo concerniente a dichos institutos de interés público.

Sin embargo, no se debe olvidar que los Institutos Electorales Locales poseen la facultad reglamentaria, por la cual, les es permitido ampliar la regulación sobre ciertos temas electorales, con el fin de facilitar y hacer posible la ejecución de las leyes de la materia.

A los ordenamientos que se derivan de dicha facultad reglamentaria, comúnmente se les denomina como reglamentos o lineamientos que —de acuerdo a su naturaleza— son actos materialmente legislativos y formalmente administrativos que crean normas abstractas, generales e impersonales.

En otras palabras, los reglamentos que emiten las autoridades electorales desarrollan y precisan los preceptos contenidos en las leyes; pero, que al ser jerárquicamente superior éstas, el contenido

legal de los reglamentos no puede ni contrariar ni exceder el alcance de las normas generales.

De acuerdo a lo razonado, en el presente caso, **en términos normales**, no se debe considerar como derogado el contenido legal previsto en el artículo 13 de los *Lineamientos*, pues dicha norma o dispositivo legal no es contrario a lo dispuesto por la *Ley de Partidos*.

Ello se considera así, ya que la porción normativa relativa a que: “la Organización que pretenda constituirse como Partido Político Estatal, deberá presentar escrito de información al Instituto, en el cual manifieste su intención de iniciar el procedimiento tendiente a cumplir con los requisitos previos que señala la Ley y el presente Lineamiento”, de ninguna manera contradice lo dispuesto por la *Ley de Partidos*, pues lo establecido en los *Lineamientos* —a parte de lógico— resulta idóneo para poder iniciar con el trámite registral de un partido político local.

Esto, además de que la propia *Ley de Partidos*, en su artículo 11, dispone que la organización de ciudadanos que pretenda constituirse en partido político, para obtener su registro deberá informar tal propósito a la autoridad que corresponda (Instituto Nacional Electoral u Organismo Público Local); asimismo que, a partir del momento del aviso hasta la resolución sobre la procedencia del registro, la organización informará mensualmente sobre el origen y destino de sus recursos.

Es decir, las disposiciones previstas en ambos ordenamientos (*Lineamientos* y *Ley de Partidos*) son concordantes entre sí, pues si la ley general dispone que la organización de ciudadanos que pretendan constituirse en partido político debe informar tal propósito a la autoridad electoral; y si los lineamientos prevén que para tal informe, este deberá presentarse por escrito en el que se manifieste la intención de iniciar el procedimiento de registro, existe pues una complementación normativa, para llevar a cabo el primer acto procesal necesario para la constitución de un nuevo partido político local.

De tal manera que, si el contenido del artículo 13 de los *Lineamientos* resulta congruente y complementario con lo dispuesto por la *Ley de Partidos*, esta disposición normativa no debe considerarse como violatoria al principio de legalidad, ya que, en términos del artículo 9º Transitorio de la propia ley general, la disposición normativa resulta aplicable al no oponerse con lo dispuesto en la *Ley de Partidos*.

Para reforzar lo dicho, es preciso señalar que, la derogación de una ley puede ser total o parcial, será total cuando todo su contenido quede sin efectos legales o, será parcial, cuando solo una parte o varias partes de su contenido sea cesado.

Asimismo, la derogación de una ley puede ser de manera expresa o tácita. Será expresa, cuando la ley o decreto que deroga, menciona de manera particular el precepto derogado (expresa explícita) o cuando la ley o decreto declara que se derogan los preceptos que se opongan a esta o este (expresa implícita); y puede ser tácita, como cuando lo dispuesto en el precepto nuevo sea incompatible con lo dispuesto en el precepto anterior, aunque se trate de distintos cuerpos de leyes, y aunque en la ley nueva no se hable expresamente de derogación alguna.

En el caso de la *Ley de Partidos*, de manera expresa e implícita, se establece que se derogarán todas las disposiciones que se opusieran a su contenido normativo; lo cual, en el tema que nos ocupa y de acuerdo a lo razonado, la parte de los *Lineamientos* que es impugnada —se insiste— **en términos normales**, no debe ser derogada, porque, como se ha dicho, no resulta contradictoria a lo establecido por la *Ley de Partidos*.

Pese a lo anterior, como bien señala el impugnante, los *Lineamientos* fueron creados con base al contenido legal de la *Ley* que fue expedida en el año dos mil nueve, particularmente, lo entonces previsto en su Título Segundo, capítulos primero y segundo, referentes a la constitución, registro y pérdida de registro de los partidos políticos; sin

embargo, tal ley local fue abrogada por la nueva *Ley* publicada en el Periódico Oficial del Estado No. 67 del veintidós de agosto de dos mil quince, que fue producto de la reforma constitucional en materia electoral del año dos mil catorce.

Esta nueva *Ley*, actualmente vigente, de manera expresa y explícita en su artículo Segundo Transitorio estableció:

Se abroga la Ley Electoral del Estado de Chihuahua publicada en el Periódico Oficial del Estado número 73, del día 12 de septiembre del año 2009, así como sus reformas y adiciones.

Asimismo, en esta nueva *Ley*, de manera expresa, en su artículo 21, numeral 6, se dispone que:

En la constitución de un partido político estatal y la participación de un partido político nacional en los comicios locales, así como lo referente a sus derechos, obligaciones y prerrogativas, se observará dispuesto por la Ley General de Partidos Políticos la cual resulta aplicable.

Es decir, la *Ley* que fue base para la elaboración de los *Lineamientos*, dejó de tener efectos jurídicos a partir de la expedición de la nueva ley que actualmente rige y, por lo tanto, la primeramente referida dejó de ser vigente el existir un nuevo ordenamiento que la sustituyó, en el cual, no se regula contenido normativo referente a la constitución y registro de partidos políticos, pues esto, está previsto por la *Ley de Partidos*.

En otras palabras, el contenido legal de los *Lineamientos*, al igual que la *Ley* abrogada, dejó de tener vigencia y efectos legales que pudiera ser aplicables en la constitución y registro de los partidos políticos, pues de acuerdo al principio general de derecho “lo accesorio sigue la suerte de lo principal”, los *Lineamientos* al ser una complementación de la una ley que dejó de existir, de igual forma, corrieron con la misma suerte.

Lo que, a consideración de este *Tribunal*, esto tiene como consecuencia una indebida fundamentación por parte del *Consejo Estatal*, ya que uno de los dispositivos legales utilizados para fundamentar su determinación, no tiene existencia jurídica y, por lo tanto, no resulta aplicable en el acto impugnado.

Empero, lo anterior, no implica que la motivación (razonamientos lógicos-jurídicos) del *Consejo Estatal* haya sido incorrecta, pues la autoridad responsable, además de aplicar el contenido del artículo 13 de los *Lineamientos*, también, utilizó legislación vigente y aplicable al caso (*Ley de Partidos*), la cual, por su propio contenido normativo resulta suficiente para arribar a la hipótesis prevista por el *Consejo Estatal*, consistente en que: la organización de ciudadanos que pretenda registrar un partido político local, deberá informar tal propósito al *Instituto*, lo que, de manera lógica, conforme al derecho de petición previsto en el artículo 8º de la *Constitución Federal*,⁵ este informe deberá ser presentada por escrito.

Es decir, la determinación optada por el *Consejo Estatal* es congruente con lo establecido en la *Ley de Partidos*, que es la norma general aplicable a la constitución y registro de partidos políticos locales.

Por todo lo anterior, es que el agravio expresado por el actor resulta **PARCIALMENTE FUNDADO**, ya que la fundamentación prevista por el *Consejo Estatal* no resulta totalmente correcta y, por ende, existe una indebida fundamentación; sin que esto implique la ausencia de dispositivos legales que sí fundamentan correctamente la motivación, por la cual, la autoridad responsable llegó a su determinación, misma que se considera correcta de acuerdo expresado en este apartado de la sentencia.

5.2 Temporalidad para constituir un partido político

⁵ Artículo 8o. Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.

A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.

La actora aduce como motivo de inconformidad que el artículo 11, párrafo 1, de la *Ley de Partidos* es inconstitucional por limitar el derecho humano a la libre asociación previsto en el artículo 9 de la *Constitución Federal*, al establecer que en el mes de enero del año siguiente a la elección de Gobernador se pueda presentar la notificación de intención de conformar un partido político local, pues en su concepto tales restricciones son excesivas y discriminatorias, así mismo un trato desigual en perjuicio del actor y de los integrantes de la agrupación ciudadana “Juntos Podemos”.

Este *Tribunal* considera que el concepto de agravio es **INFUNDADO** por lo siguiente:

Como se advierte, el actor arguye combatir el requisito que establece la norma, consistente en que la notificación de intención solamente pueda presentarse cada seis años, toda vez que a su consideración constituye un plazo irracional e injusto, ya que no garantiza la estabilidad de corrientes políticas dentro del sistema electoral mexicano.

Luego, afirma que a través de la disposición transitoria constitucional que establece la homologación de las fechas en que se celebraran el desarrollo de los comicios federales y locales, aplica no solo en plazos de elecciones, sino también lo hace en la organización de futuros procesos y actividades de los órganos electorales, por lo que en su concepto, al haberse celebrado elecciones concurrentes en el año dos mil dieciocho (elecciones para Presidencia de la República) se estaría en plazo para el registro de un nuevo partido político local.

Por lo que, solicita que se inaplique al caso concreto dicha porción normativa a fin de que pueda presentar su manifestación de intención de formar un partido político en cualquier tiempo.

5.2.1 Análisis del requisito respecto a que la intención para crear un partido político se presente en el mes de enero al año después

de la elección de Gobernador e inaplicación del artículo 11, numeral 1 de la *Ley de Partidos*

En primer lugar, el actor afirma que la exigencia de establecer que en el mes de enero al año después de la elección de Gobernador, se puede ejercer el derecho humano de libertad de asociación para manifestar la intención de constituir un partido político hace nugatorio el ejercicio de dicho derecho.

En este sentido, considera que dicha restricción es incompatible con los derechos humanos de participación política, de ser votado y de acceso a la función pública, que la reglamentación de estos derechos se debe de observar los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad y que su restricción debe encentrarse en la ley, atendiendo la razonabilidad y utilidad de la norma.

Tesis de la decisión

El promovente refiere en distintos motivos de disenso, que, con la decisión emitida por el *Instituto*, se contravino su derecho de asociación en materia política. De ahí que, deba precisarse el marco normativo en que se inscribe el señalado derecho al interior de nuestro sistema jurídico.

En términos de los artículos 1, 9, 35 y 41 de la *Constitución Federal*, y de los instrumentos internacionales celebrados por México denominados Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y Convención Americana sobre Derechos Humanos, la libertad de asociación, en materia política, es un derecho fundamental de la ciudadanía cuyo ejercicio debe ser garantizado y potencializado para la consolidación de toda sociedad democrática.

Así, el derecho de asociación en materia política se encuentra consagrado en el artículo 9 de la *Constitución Federal*, al señalar que no se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero precisando que solamente las y los

ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país.

En este sentido, nuestro marco normativo en derechos humanos reconoce que el derecho de asociación política se erige en una de las piedras angulares que dan sustento a todo Estado democrático; esto es así, en tanto que a través de su ejercicio se propicia el pluralismo político y la participación de la ciudadanía en la formación del gobierno.

No obstante, lo anterior, el máximo tribunal comicial ha establecido ya en distintas ejecutorias⁶ que aún dentro del marco de garantía constitucional y convencional de los derechos humanos, entre los que se incluye el de asociación y en particular en materia política, estos derechos no pueden entenderse como absolutos o ilimitados.

Para llegar a esta conclusión, se toma en cuenta lo prescrito por el artículo 16, numeral 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que establece que el ejercicio del derecho a la libertad de asociación solo puede sujetarse a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.⁷

Cabe destacar, que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, como órgano encargado de la aplicación de la Convención Americana sostuvo,⁸ en lo que interesa, que:

La previsión y aplicación de requisitos para ejercitar los derechos políticos no constituyen, per se, una restricción indebida a los derechos políticos. Esos derechos no son absolutos y pueden estar sujetos a limitaciones. Su reglamentación debe observar los

⁶ Por ejemplo, al resolver los expedientes de clave SUP-JDC-0246-2017, SDF-JDC-0146-2016 y SDF-JDC-2150-2016.

⁷ Artículo 16. Libertad de Asociación.

⁸ Al resolver en su sentencia de veintitrés de junio de dos mil cinco en el caso "Yatama vs Nicaragua", párrafo 206.

principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad en una sociedad democrática. La observancia del principio de legalidad exige que el Estado defina de manera precisa, mediante una ley, los requisitos para que los ciudadanos puedan participar en la contienda electoral, y que estipule claramente el procedimiento electoral que antecede a las elecciones. De acuerdo al artículo 23.2 de la Convención se puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a las que se refiere el inciso 1 de dicho artículo, exclusivamente por las razones establecidas en ese inciso. La restricción debe encontrarse prevista en una ley, no ser discriminatoria, basarse en criterios razonables, atender a un propósito útil y oportuno que la torne necesaria para satisfacer un interés público imperativo, y ser proporcional a ese objetivo. Cuando hay varias opciones para alcanzar ese fin, debe escogerse la que restrinja menos el derecho protegido y guarde mayor proporcionalidad con el propósito que se persigue.

De lo anterior, es válido sostener, que los derechos fundamentales de carácter político-electoral, pueden ser objeto de restricciones, siempre que éstas se encuentren previstas en la propia *Constitución Federal* y en la ley, no sean irracionales, injustificadas, desproporcionadas o se traduzcan en privar de su esencia a cualquier derecho, fin, principio o valor constitucional o electoral fundamental.

Ahora bien, en nuestro sistema jurídico-electoral el ejercicio del derecho de asociación en materia política puede encaminarse a la constitución de partidos políticos, ya sea nacionales o bien locales, como en el caso es la pretensión inicial en la cadena impugnativa planteada por el promovente; y por lo tanto, está sujeta a un régimen normativo que la instrumenta.

Así, conviene también revisar las directrices constitucionales y legales respecto a la naturaleza de los partidos políticos y a la manera en que estos pueden constituirse para contender en las elecciones del ámbito que se trate.

De manera que, la *Constitución Federal* establece en su artículo 41, entre otras cosas, que los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden.

Además, que los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales y solo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.

A su vez, el artículo 116, del mismo documento, señala que los partidos políticos solo se constituyan por ciudadanos sin intervención de organizaciones gremiales, o con objeto social diferente y sin que haya afiliación corporativa.

Así, en relación a la conformación y registro de los partidos políticos locales, el artículo 41, segundo párrafo, base I, primer párrafo de la *Constitución Federal* dispone que la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal; mientras que el diverso artículo 116 del mismo ordenamiento, no establece algún procedimiento específico para su constitución y registro, ni tampoco algún parámetro de observancia obligatoria, respecto de las fechas y plazos en que debe llevarse a cabo.

De esta manera, como se ha relatado, la *Constitución Federal* prevé una reserva de ley, para que el legislador ordinario sea quien determine en un ordenamiento jurídico de rango legal, cuáles son las

limitaciones en el goce y ejercicio del derecho humano de libertad de asociación para la conformación de un partido político.

En el caso, la limitación entendida como el establecimiento de requisitos para conformar un partido político, ya sea nacional o local, está contenida en la *Ley de Partidos*, es decir, en un ordenamiento emitido por el Congreso de la Unión y que atiende a un interés general, con lo cual se cumple el principio de reserva de ley.

De esta manera, la *Ley de Partidos* en el artículo 1, prevé que tiene por objeto regular las disposiciones constitucionales aplicables a los partidos políticos nacionales y locales, así como distribuir competencias entre la Federación y las entidades federativas en materia de constitución de los partidos políticos, así como los plazos y requisitos para su registro legal, se sigue en el numeral 9, inciso b), que corresponden a los Organismos Públicos Locales, la atribución de registrar los partidos políticos locales.

Así, las organizaciones de ciudadanos que pretendan constituirse en partido político nacional o local deberán obtener su registro ante el Instituto Nacional Electoral u Organismo Público Local según corresponda, esto es, para que una organización de ciudadanos sea registrada como partido político, se deberá verificar que ésta cumpla con los requisitos siguientes.⁹

En ese sentido, cabe señalar que la *Ley de Partidos* encuentra su correlativo en el ámbito local; ambos instrumentos prevén un procedimiento específico, con plazos determinados, para la constitución y registro de un partido político local; dicho procedimiento contempla las siguientes etapas:

- **Informe del propósito de constituirse en partido político.** Consiste en que la agrupación ciudadana que pretenda constituirse en partido político deberá informar de tal propósito al

⁹ Artículo 10 de la *Ley de Partidos*.

Instituto el mes de enero del año siguiente al de la elección del Ejecutivo estatal.

- **Procedimiento para la celebración de asambleas municipales.** Consiste en la reunión de los ciudadanos afiliados a una organización que residan en el municipio correspondiente de la asamblea, y que se reúnan en una fecha, hora y lugar determinado por esa organización
- **Presentación de solicitud de registro.** Una vez realizados los actos relativos al procedimiento de constitución de un partido, la organización ciudadana interesada, en el mes de enero del año anterior al de la siguiente elección, presentará ante el Organismo Público Local, la solicitud de registro; acompañando la declaración de principios, el programa de acción y los estatutos aprobados por quienes se afiliaron; las listas nominales de las y los afiliados; así como las actas de asamblea celebradas en los municipios y la asamblea local constitutiva.
- **Verificación de requisitos por parte del Organismo Público Local.** Es la etapa en la que la autoridad administrativa electoral constata la autenticidad de las afiliaciones al partido en formación, procederá al análisis y revisión de las actividades y documentos presentados por la organización.
- **Resolución por parte del Organismo Público Local.** El *Instituto* elaborará un proyecto de dictamen que será sometido a la consideración y aprobación, en su caso, del *Consejo Estatal*. El registro de los partidos políticos surtirá efectos constitutivos a partir del primer día del mes de julio del año previo al de la elección.

Se puede concluir entonces, como sostuvo el *Consejo Estatal*, que dicho procedimiento inicia con una condición temporal.

Asimismo, se garantiza que no se lleven a cabo estos actos simultáneamente con los relativos al proceso electoral, pues como se ha señalado, las fechas que marcan el inicio tanto de la etapa de presentación del informe de propósito como la de presentación de la solicitud de registro, están condicionadas por el fin de la elección de Gobernador en el primer caso y por el inicio de la siguiente elección en el segundo, lo que deja precisamente un espacio para que la ciudadanía decida en libertad sobre su adhesión a alguna propuesta política de las existentes o por crearse, así como el desarrollo ordenado del proceso de conformación de un nuevo partido político local en cumplimiento con los principios rectores en materia electoral.

Lo anterior tiene un aspecto adicional de garantía, ahora respecto al propio *Instituto*, dada la labor que desarrolla en el seguimiento, registro, y verificación de los requisitos del procedimiento de conformación de un nuevo partido, con base en la *Constitución Federal*, la *Ley de Partidos* y la *Ley*.

De ahí que, los plazos así establecidos permiten de un lado que la ciudadanía interesada en conformar un partido político cuente con posibilidades reales de desarrollar los distintos actos que conforman el procedimiento correspondiente y que, por otro lado, la autoridad administrativa electoral, en efecto, observe los principios de certeza y objetividad en la realización de las obligaciones de verificación a su cargo derivadas de ese procedimiento.

En ese sentido, de conformidad con el artículo 116, fracción IV, inciso b) de la *Constitución Federal* debe tenerse en cuenta como parámetro de la función electoral que su ejercicio a cargo de las autoridades electorales, se rige por los principios de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad.

En relación a ello, la *Suprema Corte*¹⁰ se ha pronunciado en el sentido de que la legislación estatal en la materia debe garantizar que el ejercicio de la función electoral, a cargo de las autoridades

¹⁰ Acción de Inconstitucionalidad 48/2012 y su acumulada 52/2012

respectivas, se rija por los señalados principios; los cuales ha definido¹¹ en los términos siguientes:

a. El principio de legalidad significa la garantía formal para que los ciudadanos y las autoridades electorales actúen en estricto apego a las disposiciones consignadas en la ley, de tal manera que no se emitan o desplieguen conductas caprichosas o arbitrarias al margen del texto normativo.

b. El principio de imparcialidad consiste en que, en el ejercicio de sus funciones, las autoridades electorales eviten irregularidades, desviaciones o la proclividad partidista.

c. El principio de objetividad obliga a que las normas y mecanismos del proceso electoral estén diseñadas para evitar situaciones conflictivas sobre los actos previos a la jornada electoral; durante su desarrollo, y en las etapas posteriores a ésta, y

d. El principio de certeza consiste en dotar de facultades expresas a las autoridades locales, de modo que todos los participantes en el proceso electoral conozcan, previamente, con claridad y seguridad, las reglas a que la actuación de las autoridades electorales está sujeta.

Ahora bien, la temporalidad que exige la *Ley de Partidos*, constituye una limitación al derecho de asociación en materia política; sin embargo, se encuentra justificada, como se explica a continuación.

Las reformas legales vinculadas al requisito de temporalidad para la constitución de un partido político tienen como antecedente el decreto por el que se expidió el entonces Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales,¹² que en su exposición de motivos se sostuvo que una de las razones para ampliar la temporalidad de

¹¹ Jurisprudencia P./J.144/2005, "FUNCIÓN ELECTORAL A CARGO DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES. PRINCIPIOS RECTORES DE SU EJERCICIO". Pleno, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, Noviembre de 2005, Número de registro: 176707.

¹² Publicado en el Diario Oficial de la Federación el catorce de enero de dos mil ocho.

creación de nuevos partidos políticos a cada seis años, fue para que el sistema de partidos no siguiera sujeto a la inestabilidad que se provocaba con el registro de institutos políticos cada tres años, pues existía el antecedente desde mil novecientos noventa, en el que los partidos registrados sólo tenían un paso efímero.¹³

Así, en el artículo 28, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se estableció que, para constituir un partido político nacional, la organización interesada debía notificar ese propósito al entonces Instituto Federal Electoral, en el mes de enero del año siguiente al de la elección presidencial.

Esta disposición generó la acción de inconstitucionalidad 61/2008 y sus acumuladas 62/2008, 63/2008, 64/2008 y 65/2008, al considerar los accionantes que se vulneraba su derecho de asociación en materia político-electoral.

Sin embargo, al emitir sentencia, la *Suprema Corte* determinó que dicho artículo no violentaba la libertad de asociación de los promoventes, pues no se advertía una prohibición para que pudieran constituir un partido político, sino que se introdujo un requisito de naturaleza material, que no hizo nugatorio el derecho para formar un nuevo partido político.

Es decir, determinó que la disposición normativa cuestionada no violentaba la libertad de asociación, pues de su contenido no se advertía una prohibición para constituir un partido político, sino que sujetaba su operancia a un requisito de naturaleza material, lo cual solo implicaba una reglamentación que introducía el legislador, sin hacer nugatorio el derecho para formar un nuevo partido político.

Además, en esa sentencia se explicó que, si la norma condicionaba a seis años el plazo para crear nuevos partidos políticos, era para que dichos institutos contaran con una verdadera representatividad, así

¹³ Consultable en la siguiente liga electrónica:
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lx/070_DOF_14ene08.pdf

como demostrar presencia y permanencia y, por tanto, no resultaba inconstitucional.

Asimismo, la *Suprema Corte* argumentó que no se impedía el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, pues los requisitos para constituir un nuevo partido de ninguna manera resultaban excesivos, ya que atendían a criterios de razonabilidad, a fin de que los partidos de nueva creación demostraran que contaban con una real representatividad y permanencia.

De manera que, si bien es cierto limita el derecho de asociación, no resulta una medida injustificada, toda vez que no suspende, ni hace nugatorio el derecho de los ciudadanos de participar en la creación de un partido político, sino que el legislador condiciona a que dicha participación se haga en ciertos términos y plazos.

De manera posterior, la *Ley de Partidos*¹⁴ en su artículo 11, numeral 1, no modificó sustancialmente el contenido del artículo 28, numeral 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, pues se conserva la temporalidad de seis años para constituir partidos, pero introdujo la regulación referente a la creación de partidos políticos de carácter local.

Con ello se garantiza, por una parte, que exista claridad y seguridad sobre las reglas a las que sujetará el señalado Instituto como autoridad encargada de organizar, vigilar y registrar las etapas de dicho proceso y por otra, que las organizaciones ciudadanas interesadas en conformar un nuevo partido político local tengan tiempo suficiente para cubrir las etapas y requisitos que se han descrito previamente, y en consecuencia, su derecho humano de libertad de asociación se materialice en forma efectiva.

Así, se puede advertir que, aunque la *Suprema Corte* se pronunció sobre la legislación que existía en ese entonces, lo cierto es que regulaban el mismo aspecto de temporalidad para la constitución de

¹⁴ Publicada el veintitrés de mayo de dos mil catorce.

un partido político, esto es, el mes de enero de cada seis años, aunque en el caso concreto se trate de un partido político local, por lo tanto es evidente que desde la acción de inconstitucionalidad 61/2008 y sus acumuladas, el Máximo Tribunal reconoció que dicha temporalidad constituye una limitación al derecho de asociación, pero la medida resulta justificada.¹⁵

Por su parte, el artículo 11, numeral 1, de la *Ley de Partidos*, se complementa con lo dispuesto en el diverso 15, numeral 1, de la misma ley, en el que se dispone que la solicitud para crear un nuevo partido político se debe presentar ante el Instituto Electoral competente en el mes de enero del año anterior al de la siguiente elección presidencial o de gubernatura.

Al tenor de las razones que se apuntaron en los párrafos precedentes, se considera que esta disposición tampoco violenta el derecho de asociación de la actora, pues la medida resulta justificada ya que no suspende ni hace nugatorio el derecho de los ciudadanos de participar en la creación de nuevos partidos políticos, sino que sólo condiciona a que dicha participación se realice en los términos correspondientes.

Dado que, este órgano jurisdiccional debe realizar un ejercicio de ponderación jurídica en el que analice las circunstancias relevantes de los hechos notoriamente acreditados, la última elección de Gobernador se efectuó en junio de dos mil dieciséis.

Ahora bien, el precepto controvertido establece lo siguiente:

*Artículo 11.1. La organización de ciudadanos que pretenda constituirse en partido político para obtener su registro ante el Instituto deberá, tratándose de partidos políticos nacionales, o ante el Organismo Público Local que corresponda, en el caso de partidos políticos locales informar tal propósito a la autoridad que corresponda en el **mes de enero** del año siguiente al de la*

¹⁵ Mismo criterio se sustentó en la sentencia del expediente SX-JDC-503/2016 y su acumulado, el cual se confirmó en sus términos por la Sala Superior de este Tribunal Electoral, al resolver el expediente SUP-REC-806/2016 y su acumulado.

elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en el caso de registro nacional, o de Gobernador o Jefe de Gobierno del Distrito Federal, tratándose de registro local.

Es decir, el periodo que guarda relación con el punto de referencia de la última elección para Gobernador y el artículo antes transcrito es el mes de enero de dos mil diecisiete.

A su vez, se tiene que el informe de aviso de la intención para constituir un partido político local fue presentado en el mes de enero del presente año, lo cual implica que es improcedente el aviso en mención por no guardar relación entre lo establecido por la normal procesal y su cumplimiento.

Cabe precisar que, la determinación a que arriba este *Tribunal* se sustenta en la interpretación sistemática y funcional de lo dispuesto en los artículos 11, 13, 15, 16, 17 y 19 de la *Ley de Partidos*, que establecen el procedimiento y temporalidad para la constitución y registro de un partido político local; preceptos legales que gozan de la presunción de su constitucionalidad.

En vía de consecuencia, es correcto determinar que, en el caso concreto, la condición de cumplir con los términos que en él se establecen no es contraria a la *Constitución Federal*, ya que no violenta el derecho constitucional de asociación en materia política.

Este *Tribunal* considera **que la porción normativa en su aplicación al caso concreto resulta constitucional** porque el hecho de que se exija que la intención para crear un partido político se presente en el mes de enero del año siguiente al de la elección de Gobernador es una medida razonable y objetiva si se analiza el periodo de tiempo que tienen los ciudadanos para reunir los requisitos para constituir un partido político una vez que se manifiesta dicha intención y su finalidad, esto es, que el *Instituto* esté en posibilidades de planificar con la debida oportunidad y anticipación los actos necesarios para certificar y constatar que las organizaciones de ciudadanos reúnan los

requisitos necesarios para poder constituirse como un partido político sin que ello signifique un menoscabo en el derecho de asociación de los ciudadanos.

No pasa desapercibido por este órgano jurisdiccional que debido a la concurrencia de las elecciones federales y locales de dos mil dieciocho, el actor pretende que se homologuen las fechas y plazos para el proceso de creación de nuevos partidos federales y locales.

Contrario a lo que indica el ciudadano, es claro que uno de los propósitos de la Reforma Electoral fue homologar reglas y actividades, a fin de que los **procesos electorales concurrentes con el federal**, particularmente en el dos mil dieciocho, se lleven a cabo de manera eficiente y bajo los principios rectores la función electoral.

Bajo esa tesitura, surge de la propia concurrencia de los comicios, la necesidad de tomar con responsabilidad este tipo de medidas, necesarias, idóneas y suficientes, para el adecuado desarrollo y conducción de las elecciones.

Por otro lado, dada la concurrencia de los comicios del año pasado, como una medida excepcional y razonable, se puede considerar procedente, hasta cierto punto, el empate de determinados actos del proceso electoral como por ejemplo: definir una sola fecha de conclusión de las precampañas y del periodo para recabar apoyo ciudadano; establecer las fechas para aprobación del registro de candidatas y candidatos por las autoridades competentes, a fin de resolver con diligencia, oportunidad y eficacia, así como para permitir el adecuado funcionamiento de diversas etapas que en el Proceso Electoral son **continuas y concatenadas**.

Cuestión diferente en el proceso de creación de un nuevo partido local, como lo señala el actor, pues uno de los objetivos de la reforma de dos mil catorce, fue empatar los procesos locales con los federales para que en un solo día la ciudadanía pudiera elegir a la

mayoría de sus representantes, y con ello, favorecer su participación como la única forma de legitimación del acceso al poder.

Por las consideraciones expuestas, se considera **INFUNDADO** el agravio y por ende, se **DESESTIMA** la solicitud de inaplicación de la norma combatida, toda vez que ya fue estudiada la constitucionalidad y legalidad del artículo 11, numeral 1, de la *Ley de Partidos*.

Consecuentemente, por lo aquí razonado y ante lo infundado de los agravios, lo procedente es **CONFIRMAR** el acto materia de la controversia.

Por lo expuesto y fundado se

RESUELVE

ÚNICO. Se **CONFIRMA** la resolución IEE/CE09/2019 aprobada por el Consejo Estatal del Instituto Estatal Electoral de Chihuahua, en la cual se declara improcedente el aviso de intención para constituir un partido político local.

Notifíquese en términos de ley.

Devuélvanse las constancias que correspondan y en su oportunidad **ARCHÍVESE** el presente expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así lo resolvieron, por **unanimidad** de votos, los magistrados que integran el Pleno del Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua, ante el Secretario General, con quien se actúa y da fe. **DOY FE.**

**JULIO CÉSAR MERINO ENRÍQUEZ
MAGISTRADO PRESIDENTE**

**JACQUES ADRIÁN JÁCQUEZ
FLORES
MAGISTRADO**

**JOSÉ RAMÍREZ SALCEDO
MAGISTRADO**

**CÉSAR LORENZO WONG
MERAZ
MAGISTRADO**

**VÍCTOR YURI ZAPATA LEOS
MAGISTRADO**

**ARTURO MUÑOZ AGUIRRE
SECRETARIO GENERAL**